Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10840**

18. Wahlperiode 16.01.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/10699 –

Zusatzgewinne der Zementindustrie durch Emissionszertifikate

Vorbemerkung der Fragesteller

Der europäische Emissionshandel (ETS) zählt zu den zentralen Klimaschutzinstrumenten der Europäischen Union. Dieser ist jedoch nach wie vor von einem Überschuss von mindestens zwei Milliarden Zertifikaten geprägt, was zu einem massiven Preisverfall geführt hat. Dieses Problem wird weder durch die kürzlich beschlossene Einführung einer Marktstabilitätsreserve (MSR) noch durch die vorgestellte Weiterentwicklung des Handelssystems nach 2020 behoben.

Aus Sorge vor Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wurden verschiedene Ausnahmeregelungen für die europäische Industrie geschaffen. Eine davon ist die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten, die auch in der nächsten Handelsperiode fortgeführt werden soll. Über 170 europäische Wirtschaftszweige erhalten derzeit kostenlose Emissionszertifikate. Die Zahl der Industriebereiche mit kostenloser Zuteilung soll gemäß der Kommissionsvorstellungen in der vierten Handelsperiode reduziert und stärker anhand der Handelsintensität gemessen werden. Die kostenlose Zuteilung steht unter anderem in der Kritik, weil Unternehmen hierdurch Zusatzgewinne erwirtschaften können, wenn sie überschüssige, kostenlos erhaltene Zertifikate am Markt veräußern.

1. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass Teile der europäischen Industrie in der Handelsperiode von 2008 bis 2015 ca. 25 Mrd. Euro Zusatzgewinne durch die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen erwirtschaftet haben?

   Wenn nein, welche Kenntnis hat die Bundesregierung zu sogenannten windfall profits von Teilen der europäischen Industrie durch kostenlose Zuteilung im ETS?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 12. Januar 2017 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus öffentlichen Äußerungen seitens der europäischen Zementindustrie (http://carbonmarketwatch.org/press-statement-cement-industry-made-e5-billion-in-pollution-windfall-from-eus-carbon-market/), wonach dieser Industriezweig in der Handelsperiode von 2008 bis 2015 Zusatzgewinne aufgrund der kostenlosen Zuteilung in Höhe von über 2 Mrd. Euro gemacht hat?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs wie folgt gemeinsam beantwortet.

Die genannte Veröffentlichung ist der Bundesregierung bekannt. Die Bundesregierung kann die Ergebnisse dieser Veröffentlichung jedoch nicht bestätigen.

Zutreffend ist, dass aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie hoher Nutzungsmöglichkeit von Projektmechanismen insbesondere zum Ende der 2. Handelsperiode (2008 bis 2012) hohe Überschüsse im Emissionshandel aufgelaufen sind. Die Bundesregierung nimmt keine eigenen Abschätzungen zu den Gewinnen vor, die Unternehmen aus dem Verkauf von nicht benötigten kostenlosen Zertifikaten erwirtschaften können. Denn die Bundesregierung kann keine Aussagen darüber treffen, ob diese Zertifikate tatsächlich verkauft wurden und wenn ja zu welchem Preis. Öffentlich zugänglich sind die Emissions- und Zuteilungsdaten, die Transaktionsdaten unterliegen jedoch nach der EU-Registerverordnung einer strengen Vertraulichkeit. In der genannten Veröffentlichung werden keine Angaben über die der Untersuchung zugrunde gelegte Zuteilungs- und Emissionssituation der betroffenen Anlagen sowie die angenommenen CO_2-Preise gemacht. Daher sind die Ergebnisse für die Bundesregierung nicht nachzuvollziehen. Im Hinblick auf die Zuteilungssituation bei der deutschen Zementindustrie wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

Als Konsequenz auf die Situation aus der Handelsperiode von 2008 bis 2012 wurden mit Beginn der 3. Handelsperiode, also ab dem 1. Januar 2013, die Regelungen für die kostenlose Zuteilung EU-weit harmonisiert und damit Vorkehrungen getroffen, dass sich die bis 2012 beobachtete Überzuteilung nicht wiederholen kann. Die kostenlose Zuteilung an die Industrie erfolgt anhand von Produktionsdaten und auf Basis von sogenannten Produktbenchmarks, die sich an der Effizienz der 10 Prozent besten Anlagen in Europa orientieren. Das bewirkt, dass alle weniger effizienten Anlagen grundsätzlich weniger Zertifikate erhalten als sie aufgrund ihrer Emissionen benötigen. Zudem wurde die Zuteilung etwas dynamischer ausgestaltet, so dass bei besonders starken Produktionsrückgängen (über 50 Prozent) die kostenlose Zuteilung entsprechend gekürzt wird.

Für die 4. Handelsperiode ab dem Jahr 2021 wird derzeit eine noch stärkere Dynamisierung der Zuteilung diskutiert. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die kostenlose Zuteilung bereits ab einer Veränderung der Produktionsmenge von 10 Prozent im Vergleich zur Basis für die Zuteilung angepasst wird. Bei Produktionsrückgängen würde es daher nicht noch einmal zu einer Überzuteilung kommen, andererseits würde in Zeiten des Aufschwungs mit Produktionswachstum die Zuteilung entsprechend höher ausfallen.

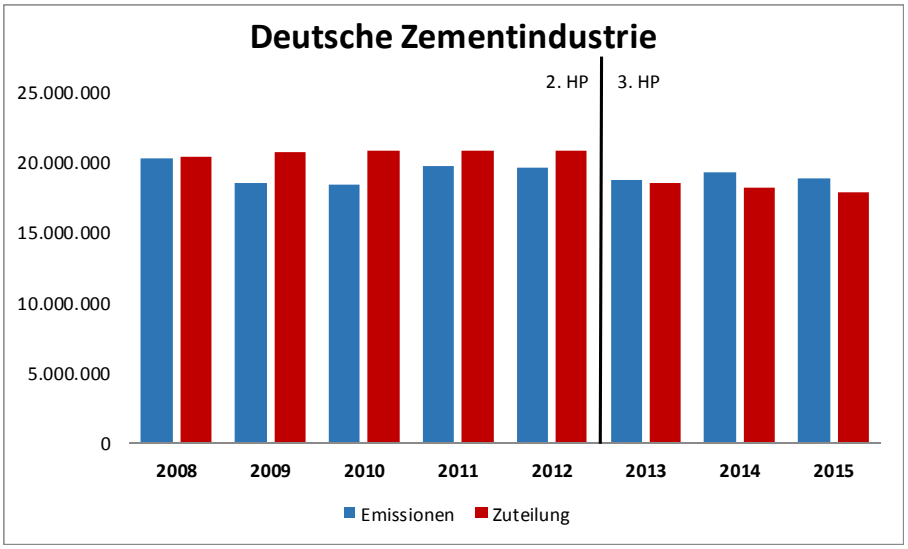
Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

3. Wie viele kostenlose Zertifikate wurden der deutschen Zementindustrie nach Kenntnis der Bundesregierung in der Handelsperiode von 2008 bis 2015 zur Verfügung gestellt, und welchen Wert hatten diese?

4. Wie hoch waren nach Kenntnis der Bundesregierung die Emissionsreduktionen der deutschen Zementwirtschaft im Zeitraum von 2008 bis 2015, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus?

Die Fragen 3 und 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs wie folgt gemeinsam beantwortet.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Gesamtemissionen der 36 Anlagen in Deutschland zum Brennen von Grauzementklinker sowie die Gesamtsumme der für diese Anlagen kostenlos zugeteilten Zertifikate in den Jahren 2008 bis 2015 dargestellt. Die Emissionen der deutschen Zementindustrie haben sich in den Jahren 2008 bis 2015 um 1,4 Millionen t CO_2 verringert



Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Anlagen im Jahr 2015 etwa 95 Prozent der Zertifikate kostenlos zugeteilt bekamen, die sie zur Abdeckung ihrer Emissionen 2015 benötigten. In den Jahren 2008 bis 2012 waren die Zuteilungsmengen größer als die Emissionsmengen.

Die Reform des Emissionshandels für die 3. Handelsperiode beinhaltete u. a. eine kontinuierliche Absenkung der Emissionsobergrenze um 1,74 Prozent pro Jahr. Dadurch verringert sich die kostenlose Zuteilung an die Zementanlagen in Deutschland in den Jahren 2013 bis 2020 um 0,34 Millionen Zertifikate jährlich. Zudem erfolgte eine Anpassung der Zuteilung aufgrund aktualisierter Produktionsdaten, was zentral zu einer Kürzung der Zuteilungsmengen 2013 bis 2015 beigetragen hat.

Über den Zeitraum 2008 bis 2015 ergibt sich im Saldo ein Zuteilungsüberschuss von 4,75 Millionen Zertifikaten. In diesem Zeitraum betrug der Durchschnittspreis für Emissionszertifikate an der Börse 11,14 Euro. Wie bereits bei der Antwort zu den Fragen 1 und 2 erläutert, macht die Bundesregierung keine eigenen Abschätzungen zu möglichen Gewinnen, die Unternehmen aus dem Verkauf von nicht benötigten kostenlosen Zertifikaten erwirtschaften können.

Die bei der Herstellung von Zementklinker entstehenden CO_2-Emissionen stammen zu einem Teil aus dem Einsatz von Brennstoffen, zu mehr als zwei Dritteln

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

wird das CO_2 bei dem ablaufenden chemischen Brennprozess frei. Diese „prozessbedingten“ CO_2-Emissionen lassen sich nur in einem geringen Umfang reduzieren. Bei den energiebedingten Emissionen sind jedoch stärkere Emissionsreduktionen möglich, wenn der Emissionshandel ein stärkeres Preissignal entwickelt, so dass ein größerer Anreiz zum Einsatz emissionsärmerer Brennstoffe besteht.

Die Bundesregierung setzt sich auf europäischer Ebene für eine Stärkung des Emissionshandels und seines Preissignals bei gleichzeitig effektiven Regelungen zur Vermeidung von Produktionsverlagerungen in Drittländer (Carbon Leakage) ein.

5. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Handelsintensität der deutschen Zementindustrie?

Nach Kenntnis der Bundesregierung lag die Handelsintensität der deutschen Zementindustrie im Zeitraum 2008 bis 2015 bei durchschnittlich rund 27 Prozent. Dies bezieht sich auf den gesamten Außenhandel der deutschen Zementindustrie, d.h. einschließlich des EU-internen Handels. Die Europäische Kommission betrachtet hingegen bei der Bestimmung des Carbon Leakage Risikos die durchschnittliche Handelsintensität der gesamten europäischen Zementindustrie und ihren Handel mit Nicht-EU-Staaten (ausgenommen davon sind Norwegen, Lichtenstein und Island).

6. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass dieser Industriezweig auch in Zukunft kostenlose Zertifikate erhalten soll, und wenn ja, wie, und warum?

7. Unterstützt die Bundesregierung die Vorschläge der Europäischen Kommission hinsichtlich der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten in der vierten Handelsperiode (bitte begründen)?

8. Hat die Bundesregierung eigene Vorschläge, um die Zielgenauigkeit der Zuteilung zu verbessern, falls nein, warum nicht?

Die Fragen 6, 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs wie folgt gemeinsam beantwortet.

Es ist die Position der Bundesregierung sicherzustellen, dass die 10 Prozent effizientesten Anlagen in den von Carbon Leakage betroffenen Sektoren eine kostenlose Ausstattung in Höhe von 100 Prozent des Benchmarks erhalten. Einen Korrekturfaktor gilt es zu vermeiden.

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich den Vorschlag der Europäischen Kommission für die 4. Handelsperiode zur Ermittlung der sogenannten Carbon Leakage-Sektorenliste. Damit jedoch die Veränderung der Wettbewerbssituation der Industrie - und damit auch der Zementindustrie - angemessen berücksichtigt wird, setzt sich die Bundesregierung für eine Überprüfung der Carbon-Leakage-Liste alle fünf Jahre ein.

Zudem sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission eine Überprüfung der Benchmarks für die kostenlose Zuteilung vor, um diese an die technologische Entwicklung anzupassen und Windfallprofits zu vermeiden. Die Bundesregierung begrüßt eine Überprüfung der Benchmarks, lehnt jedoch eine ausschließlich pauschale Absenkung der Benchmarks wie von der Kommission vorgesehen ab. Die Absenkung soll auf der Grundlage realer Werte und tatsächlicher Emissionen der 10 Prozent effizientesten Anlagen eines Sektors erfolgen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

9. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, dass Kosten durch Emissionshandelszertifikate an Endkunden weitergegeben wurden, wenngleich die Unternehmen dafür vorab kostenlose Zertifikate erhalten haben?

   Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus für die kommende Handelsperiode?

Für die Bewertung, ob in einem Sektor oder Teilsektor ein erhebliches Carbon Leakage-Risiko besteht, ist nach der Emissionshandelsrichtlinie maßgeblich, in welchem Umfang die direkten Kosten der erforderlichen Zertifikate und die indirekten Kosten durch höhere Strompreise, die durch den Emissionshandel verursacht wurden, ohne erheblichen Verlust von Marktanteilen an weniger CO_2-effiziente Anlagen außerhalb der Gemeinschaft in die Produkte eingepreist werden können.

Da festgestellt werden konnte, dass Stromerzeuger ihre Kosten an die Konsumenten weitergeben können und davon auch in vollem Umfang Gebrauch gemacht haben, hat die Bundesregierung die kostenlose Zuteilung an Stromerzeuger bereits in der 2. Handelsperiode eingeschränkt, soweit der europäische Rechtsrahmen dies zuließ. Mit Beginn der 3. Handelsperiode wurden auch auf europäischer Ebene die Konsequenzen gezogen. Es wird grundsätzlich keine kostenlose Zuteilung mehr für die Stromerzeugung vergeben (mit Ausnahme der übergangsweisen kostenlosen Zuteilung nach Artikel 10c der Emissionshandelsrichtlinie in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten).

Im Hinblick auf die Ermittlung entsprechender Einpreisungsmöglichkeiten einzelner Industriebereiche liegen bisher verschiedene Studien vor und auch die Kommission hat diese Studien in ihrer Folgenabschätzung zur Emissionshandelsrichtlinie für die 4. Handelsperiode ausgewertet. Die Ergebnisse liegen jedoch teilweise sehr weit auseinander. Die Kommission hat aus diesem Grund auch darauf verzichtet, das Kriterium der Möglichkeit zur Einpreisung bzw. Kostenüberwälzung für eine differenzierte Einstufung der Sektoren nach ihrer Carbon Leakage-Gefährdung zu verwenden. Die Möglichkeit, höhere Preise zu verlangen, könnten zudem ggf. auch die Importeure der jeweiligen Güter haben.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung u. a. im Rahmen der G20-Präsidentschaft für eine weitere Verbreitung von Emissionshandelssystemen und anderen Formen von Kohlenstoffbepreisung weltweit ein. Damit wird langfristig die Grundlage für gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen, was nach Ansicht der Bundesregierung der wirksamste Schutz vor „Carbon Leakage“ wäre.

10. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, ob die deutsche Zementwirtschaft internationale Offset-Emissionszertifikate erworben hat, um ihre Emissionen abzubilden, während sie zugleich die kostenlos erhaltenen Zertifikate zu Marktkonditionen veräußert hat?

    Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus für die kommende Handelsperiode?

Die Anlagen in Deutschland haben die ihnen im Zeitraum 2008 bis 2020 zustehenden Nutzungsquoten von Offset-Emissionszertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen bereits bis zum Jahr 2014 nahezu vollständig ausgeschöpft. Darüber hinaus hat die Bundesregierung jedoch keine Kenntnis darüber, wie viele zugeteilte Emissionsberechtigungen die Anlagenbetreiber stattdessen zu Marktkonditionen veräußert haben.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

11. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Erkenntnissen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats für Global Umweltveränderungen, wonach ein Drittel des insgesamt noch zur Verfügung stehenden CO_2-Budgets, wenn der Klimawandel auf weniger als 2 °C begrenzt werden soll und mehr als drei Vierteln des Budgets, wenn der Klimawandel auf 1,5 °C begrenzt werden soll, zur Verfügung stünde, wenn weiter wie bisher gebaut werden würde?

Die Bundesregierung zieht aus den Erkenntnissen des Gutachtens des WBGU die Schlussfolgerung, dass alle Sektoren, d.h. auch der Bausektor, maßgeblich zur Emissionsreduktion beitragen müssen. Im Klimaschutzplan 2050, den die Bundesregierung im November 2016 beschlossen hat, wird dies berücksichtigt, indem sowohl der Gebäudebereich als auch die Industrie, zu der auch die Zementherstellung zählt, bis 2030 deutliche Emissionsminderungen erreichen sollen. Dabei wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass bei den prozessbedingten Emissionen in der Zementindustrie bislang wie bei der Beantwortung von Fragen 3 und 4 dargestellt nur begrenzte Minderungsmöglichkeiten bestehen.

12. Welche Baustoffe würden sich aus Sicht der Bundesregierung besonders eignen, Zement zu ersetzen, und was sind die Hürden für alternative Baustoffe?

Klimaschutz erfordert nicht nur energieeffiziente, emissionsarme Lösungen bei der Gebäudenutzung, sondern auch ressourcenschonende Bauweisen sowie die Verwendung nachhaltiger und damit möglichst ressourcenschonender Baustoffe. Die Bundesregierung hat daher im Klimaschutzplan 2050 beschlossen zu prüfen, ob und inwieweit künftig Anreize geschaffen werden können, um den Einsatz nachhaltiger Bau- und Dämmstoffe zu stärken. Dabei sollen auch vor- und nachgelagerte Klimaschutzaspekte – also Emissionen, die bei der Herstellung, der Verarbeitung, der Entsorgung oder der Wiederverwertung von Baustoffen entstehen – auf Basis frei verfügbarer Ökobilanzdaten berücksichtigt werden. Derzeit ist Zement für weite Teile des Bauwesens, insbesondere als wesentlicher Bestandteil des Betons, nur schwer zu ersetzen. Durch alternative Herstellungsverfahren ließen sich jedoch weitere Treibhausgasemissionen einsparen. Allerdings besteht hierzu weiterer Forschungs- und Erprobungsbedarf. In einigen Anwendungsbereichen könnte Beton zudem durch andere Baustoffe, wie z. B. Stahl, Mauerwerk oder auch Holz ersetzbar sein.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333